TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	15113/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	INSTITUTO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA
INTERESSADO:	EDUARDO PIMENTEL SLAVIERO, ESTELAR ILUMINACAO EIRELI, KAMYLLA ZAITHAMMER MATWIJSZYN, MUNICÍPIO DE CURITIBA, S. ALMEIDA EVENTOS LTDA.
ADVOGADO / PROCURADOR	ANDRE LUIZ PORCIONATO, FERNANDA BEATRIZ KULA LOYOLA SANTOS, JOAO RIBEIRO DE LOYOLA NETO, JULIA CAROLINA KINAST, LUIS FERNANDO NADOLNY LOYOLA, PEDRO LUIZ LOMBARDO JUNIOR
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 416/26 - Tribunal Pleno

Representação. Licitação. Pregão eletrônico. Suposta utilização de mecanismos automatizados (robôs) na disputa de lances. Inexistência de elementos probatórios técnicos ou objetivos. Mera agilidade na inserção de lances que, isoladamente, não configura irregularidade. Regras editalícias previamente publicadas, não impugnadas e integralmente observadas. Atos administrativos em conformidade com a legislação aplicável. Ausência de prejuízo ao erário e de violação aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade e economicidade. Improcedência. Recomendação.

I - RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação formulada por **ESTELAR ILUMINAÇÃO LTDA**., que noticia supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 09/2023, do **INSTITUTO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA**, que tem como objeto o Registro de Preços para a contratação de serviços de locação, com fornecimento de material necessário, de árvores natalinas como parte do projeto Natal de Curitiba – Luz dos Pinhais 2023, divididos em 14 itens, com valor máximo total previsto de R$ 3.844.000,00 (três milhões oitocentos e quarenta e quatro mil reais).

A Representante alegou que: (i) a empresa **S. ALMEIDA EVENTOS LTDA**. arrematou os itens 02, 03, 05, 06, 07 e 08 de maneira desleal, diante do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

grande indício da utilização de software robô; (ii) o edital previa que os lances seriam recebidos das 10h05 às 10h35 do dia 16/11/2023 e os últimos lances foram ofertados pela representada entre 10h31 e 10h32; (iii) a etapa de recepção dos lances findou às 10h35 e, até esse momento, a representante permanecia como arrematante; (iv) na exata sequência, ao atualizar a tela/sistema, a representante foi surpreendida com a informação de que seus lances haviam sido superados por ofertas da representada; (v) os lances da representada foram efetuados em curtíssimo espaço de tempo, de forma humanamente impossível; (vi) o uso de ferramenta eletrônica foi lesivo, uma vez que não houve a prorrogação automática dos lances; (vii) a licitação não atingiu sua finalidade (de obter a proposta mais vantajosa), pois a representante ainda tinha margem para reduzir os preços na etapa de lances ou de negociação, mas não teve a oportunidade de brigar em pé de igualdade com a representada.

Por fim, requereu o provimento da representação para que a empresa S. ALMEIDA EVENTOS LTDA. seja sancionada pela prática de ato anti-isonômico e que esta Corte de Contas expeça determinação à Prefeitura de Curitiba para que, nos próximos certames, adote procedimentos que inibam ocorrências como a ora relatada.

Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade dos arts. 30 e seguintes da Lei Complementar n. 113/2005, bem como dos arts. 275 e 277 do Regimento Interno, recebi a presente Representação (Despacho n. 78/25, peça 11), tendo em seguida determinado que: (i) fossem expedidas citações ao MUNICÍPIO DE CURITIBA, por meio de seu representante legal, ao INSTITUTO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA, à sua então gestora, **KAMYLLA ZAITHAMMER MATWIJSZYN**, e à empresa S. ALMEIDA EVENTOS LTDA., para que apresentassem, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme art. 35, II, *a*, da Lei Orgânica deste Tribunal, esclarecimentos sobre os fatos narrados pela Representante ; (ii) após o prazo citado acima, fossem os autos enviados à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para suas respectivas manifestações.

Intimações expedidas, foram acostadas aos autos as defesas de S. ALMEIDA EVENTOS LTDA. (peça 24), MUNICÍPIO DE CURITIBA (peça 30), bem

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

como a manifestação do pregoeiro responsável pelo certame, ADRIANO ALVES DE PAULA (peça 31). O MUNICÍPIO DE CURITIBA informou que a peça 30 abarca a defesa de KAMYLLA ZAITHAMMER MATWIJSZYN.

Em sua defesa, a representada S. ALMEIDA EVENTOS LTDA. alegou que: (i) sempre honrou regularmente as licitações/contratos do qual se sagrou vencedora junto à Administração Pública, inclusive tendo prestado serviços ao INSTITUTO MUNICIPAL DE TURISMO (IMTCTUR) da PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA nos anos de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022; (ii) a presente Representação é fruto tão somente da irresignação da Representante em não ter se sagrado vencedora dos itens do certame em comento; (iii) não foram apresentadas provas de que a Representada tenha utilizado *softwares* de lances automáticos; (iv) a Representada apresentou os lances questionados com agilidade devido à experiência prévia em participação procedimentos licitatórios; e, por fim, (v) ainda que eventualmente tenha utilizado *softwares* de lance automático, não há impedimento legal para tal.

O **MUNICÍPIO DE CURITIBA**, por sua vez, defendeu que: (i) a Representante não apresentou provas que permitam sustentar suas acusações; (ii) que a pretensão apresentada não se caracteriza como objeto legítimo de representação perante o Tribunal de Contas; e que (iii) dentre as regras previstas no edital, a forma de participação, a sistemática de apresentação de lances e a possibilidade de envio de lances sucessivos, sem limitação técnica à frequência ou ao intervalo de tempo entre eles, foram todas seguidas pela Requerida, bem como estão de acordo com a legislação pertinente.

Já o pregoeiro **ADRIANO ALVES DE PAULA**, responsável pela condução do pregão, narrou que a Representante, após protocolar recurso administrativo, pediu que este fosse desconsiderado. Também informou o pregoeiro que os participantes foram avisados de que não haveria tempo randômico e que os fornecedores não deveriam deixar para o último momento para dar seu melhor lance, exatamente para que as ofertas mais vantajosas não fossem perdidas.

Ademais, disse que é impossível determinar, através da sessão do pregão, ou mesmo pela análise dos minutos e segundos em que cada lance foi

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

ofertado, se a empresa utiliza ferramentas eletrônicas para esse fim. Segundo o próprio pregoeiro, pode-se verificar que, através do histórico de lances, a própria empresa Representante consegue dar lances em diferentes itens, em menos de um segundo. Por fim, disse que não cabe ao pregoeiro investigar a eventual utilização de ferramentas automatizadas por licitantes durante a sessão pública, salvo se houver indícios concretos de conduta irregular.

Houve manifestação da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) (Instrução n. 223/25 – CAIS; documento n. 42), atuando em substituição à Coordenadoria de Gestão Municipal, nos termos da Resolução n. 131/2025, que alterou o regimento interno deste Tribunal de Contas, bem como do Ministério Público de Contas (Parecer n. 640/25, documento n. 43).

A **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar** se manifestou pela **improcedência** da representação. Aponta a Coordenadoria que não foram disponibilizados documentos técnicos, perícias ou pareceres que pudessem confirmar a utilização de software automatizado ("robô") para a formulação de lances pela empresa vencedora. Argumenta a Coordenadoria que a *"simples rapidez na inserção de propostas, sem a devida contextualização técnica, não se mostra suficiente para justificar a instauração de medidas sancionatórias ou o comprometimento da validade do certame"*.

A Coordenadoria também traz aos autos jurisprudência pacificada pelo Tribunal de Contas da União[1], de que, para haver responsabilização pelo uso de robôs ou mecanismos, é necessária a apresentação de elementos objetivos e inequívocos de que houve a utilização desses mecanismos.

Também argumenta a Coordenadoria que não há óbice à ausência do tempo randômico, pois esta foi previamente comunicada aos participantes, constando expressamente do edital, em conformidade com o art. 27, § 9º, do Decreto Municipal n. 1.235/2003 e com o art. 32, § 1º, do Decreto Federal n. 10.024/2019. Narra que, como não houve impugnações à cláusula editalícia ou a apresentação de recursos administrativos após a sessão pública, fica corroborado o entendimento de que os participantes do certame aceitaram previamente as regras

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

do edital e não demonstraram, no momento processual adequado, qualquer oposição à forma como se deu a condução do processo licitatório.

Ao analisar a documentação apresentada tanto pela empresa S. ALMEIDA EVENTOS LTDA. quanto pelo MUNICÍPIO DE CURITIBA e pelo INSTITUTO MUNICIPAL DE TURISMO, segundo a Coordenadoria, ficou atestada a conformidade dos atos administrativos com a legislação de regência e que a ata da sessão pública foi regularmente lavrada e juntada aos autos, com os valores contratados sendo inferiores às estimativas iniciais, demonstrando economicidade.

Por sua vez, o **Ministério Público de Contas,** por meio do Parecer n. 640/25 (documento n. 43), manifesta-se pela **improcedência** da representação, apoiando-se nos argumentos da área técnica, na jurisprudência do Tribunal de Contas da União e na ausência de comprovação de que a representada se valeu de softwares de lance automático.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

2.1 DAS QUESTÕES CONTROVERSAS E PEDIDOS

Trata a controvérsia da possibilidade de imputar sanção à empresa Representada por prática anti-isonômica e de expedir determinação à PREFEITURA DE CURITIBA para que adote procedimentos que coíbam o uso de robôs em procedimentos licitatórios.

Ainda que não seja recente a problemática do uso de *softwares* de lance automático em procedimentos licitatórios, existindo a controvérsia ao menos desde 2011, o fato de haver poucas decisões sobre o tema obriga uma análise mais detida da matéria.

2.2 DA ANÁLISE DOS LANCES E EVENTUAL PROIBIÇÃO DO USO DE ROBÔS

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

Da análise dos documentos apresentados pela Representante e pelos Representados, verifica-se que, de fato, a Representada S. ALMEIDA EVENTOS LTDA. realizou lances sucessivos em diferentes lotes deste certame em intervalo extremamente curto. Verificando-se o documento n. 7 (ata sessão de lances), é possível constatar que a empresa Representada fez 6 (seis) lances em intervalo inferior a 8 (oito) segundos (nos seguintes horários: 10:34:50.713; 10:34:51.473; 10:34:53.940; 10:34:53.727; 10:34:56.240; e 10:34:58.363), e que todos esses lances foram feitos quando faltavam menos de 10 (dez) segundos para o horário final de envio das propostas (10:35). Esse fato, poderia indicaria o uso de software de lances automáticos.

Entretanto, conforme bem apontado pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) e pelo Ministério Público de Contas, não existe prova pericial que indique o uso de robôs.

Ademais, ainda que ficasse comprovado o uso de robôs, compulsando a legislação e jurisprudência, não existe proibição explícita ao seu uso, de forma que se torna incabível a sanção à representada.

Por fim, é necessário mencionar que a própria representante também ofereceu lances sucessivos em lotes diferentes em intervalo de tempo extremamente curtos, quais sejam: lances realizados aos 10:12:23.160 no item 1 e 10:12:23.560 no item 6, bem como lances realizados aos 10:31:09.737 no item 6 e 10:31:10.403 no item 3.

Assim, uma eventual sanção à representada deveria vir acompanhada, igualmente, de sanção à representante.

2.3 DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DO PRÓPRIO TCE-PR

Conforme mencionado anteriormente, é escassa a jurisprudência sobre o tema dos *softwares* de lance automático, havendo, inclusive, julgados contraditórios. Entretanto, a jurisprudência parece caminhar para permitir o seu uso, conforme será demonstrado abaixo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

A primeira decisão em nível nacional de que se tem conhecimento é o Acórdão n. 2.601/2011 do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Min. Valmir Campelo, onde ficou assentado pelo tribunal que:

> 1. O uso de programas "robô" por parte de licitante viola o princípio da isonomia. Mediante monitoramento, o Tribunal tratou do acompanhamento do acórdão 1647/10, do plenário, que versou sobre a utilização de dispositivos de envio automático de lances (robôs) em pregões eletrônicos conduzidos por meio do portal Comprasnet, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão (MPOG). No acórdão monitorado, o Tribunal concluiu que, em pregões eletrônicos conduzidos via portal Comprasnet: "a) é possível aos usuários de dispositivos de envio automático de lances (robôs) a remessa de lances em frações de segundo após o lance anterior, o que ocorre durante todo o período de iminência do pregão; b) com a possibilidade de cobrir lances em frações de segundo, o usuário do robô pode ficar à frente do certame na maior parte do tempo, logrando assim probabilidade maior (e real) de ser o licitante com o lance vencedor no momento do encerramento do pregão, que é aleatório; c) ciente dessa probabilidade, que pode chegar a ser maior que 70%, o licitante usuário do robô pode simplesmente cobrir os lances dos concorrentes por alguns reais ou apenas centavos, não representando, portanto, vantagem de cunho econômico para a administração". Para o relator, os fatos configurariam a inobservância do princípio constitucional da isonomia, visto que "a utilização de software de lançamento automático de lances (robô) confere vantagem competitiva aos fornecedores que detêm a tecnologia em questão sobre os demais licitantes", sendo que as medidas até então adotadas pela SLTI/MPOG teriam sido insuficientes para impedir o uso de tal ferramenta de envio automático de lances. Além disso, como as novas providências para identificar alternativa mais adequada para conferir isonomia entre os usuários dos robôs e os demais demandariam tempo, e a questão exigiria celeridade, entendeu o relator que MPOG poderia definir provisoriamente, por instrução complementar e mediante regras adicionais para a inibição ou limitação do uso dos robôs, de maneira a garantir a isonomia entre todos os licitantes, nos termos do art. 31 do decreto 5.450/05, razão pela qual apresentou voto nesse sentido, bem como por que o tribunal assinasse o prazo de 60 dias para que a SLTI implementasse mecanismos inibidores do uso de dispositivos de envio automático de lances em pregões eletrônicos conduzidos via portal Comprasnet, no que foi acompanhado pelo plenário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

Também é educativa a lição da Ministra Ana Arraes, do TCU, no Acórdão n. 1.216/2014 – TCU – Plenário.

> 23. A utilização indiscriminada dos programas de remessa automática de propostas de licitantes em pregão eletrônico, a ponto de vulnerar o ambiente concorrencial e o princípio da isonomia, é, em grande medida, reforçada negativamente pela ausência de previsão, em normas técnicas e operacionais, de mecanismos que inibam essas distorções, a exemplo da fixação de intervalo mínimo de resposta entre os lances ofertados por um mesmo licitante e entre as ofertas enviadas por distintos concorrentes.

Nesse mesmo acórdão foi determinado também que:

> Fixar prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência, para que a Vice-Presidência de Governo do Banco do Brasil S/A adote providências para cumprimento do art. 3º da Lei 8.666/1993 e do parágrafo único do art. 5º do Decreto 5.450/2005, no tocante à observância do princípio constitucional da isonomia, mediante busca de alternativas para rápida implementação de mecanismos inibidores dos efeitos nocivos que o uso de dispositivos de envio automático de lances pode criar no ambiente concorrencial dos pregões eletrônicos realizados no portal Licitações-e, conforme verificado no pregão eletrônico 94/DALC/SEDE/2013, promovido pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); [...] (grifo nosso).

Além do Tribunal de Contas da União, esta própria Corte de Contas já teve a oportunidade de analisar a legalidade do uso de “robôs” em pregões eletrônicos.

Julgado exemplar sobre o tema é o Acórdão n. 2.276/18 – Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Paraná, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. A representação foi proposta pela Pardal Locações de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

Veículos e Serviços EIRELI contra a Companhia Paranaense de Gás (COMPAGAS) em virtude de:

> [...] violação da isonomia na competição, pois a licitante vencedora cobriu todos os lances de forma instantânea, em centésimos de segundo, com valores sempre R$ 10,00 menores dos que apresentados pelas demais concorrentes. Com base nestas evidências, afirma que a vencedora fez uso do software robô, que viabilizou a oferta automatizada de lances conforme critérios previamente parametrizados, que correspondem àqueles definidos pela Pregoeira para o presente certame (tempo mínimo para lances de zero segundos; e no mínimo R$ 10,00 de diferença).

Analisando o caso, o Tribunal Pleno do TCE-PR decidiu por unanimidade que:

> Nesta linha, entendo que a utilização de software de remessa automática de lances em licitações (“robô”, em oposição ao preenchimento manual por operador humano) conduz à vantagem competitiva dos licitantes que detêm a tecnologia sobre os demais participantes, o que ofende ao princípio da isonomia e ao caráter competitivo do certame (art. 3º da Lei 8.666/1993 e o parágrafo único do art. 5º do Decreto 5.450/2005).
>
> De fato, não há dúvida que a utilização deste artifício tecnológico traz franca desigualdade de disputa com os licitantes que realizam o preenchimento manual por operadores humanos, uma vez que mesmo um profissional treinado não é capaz de receber, compreender e enviar uma nova proposta em milésimos de segundo. O software robô supera a agilidade humana e potencializa, em muito, a chance de vitória.
>
> [...]
>
> Nesse contexto, as empresas que não possuem estes programas, por opção própria ou porque não possuem condições financeiras de adquirirem estes custosos softwares, ficam em condições de flagrante desigualdade com aqueles que o possuem.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

> Ademais, a possibilidade de o licitante com software robô cobrir, de maneira automática e imediata, os lances dos concorrentes simplesmente por alguns reais ou poucos centavos, inibe a obtenção de qualquer vantagem de cunho econômico para a Administração, o que também afronta o objetivo do processo licitatório de identificar a proposta mais vantajosa para a Administração.
>
> [...]
>
> Diante do exposto, deve ser julgada procedente a presente representação para, nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas, determinar-se a anulação da sessão de lances e repetição do ato, com determinação à Compagas e à Pregoeira responsável de que adotem critérios aptos a filtrar a participação de empresas munidas de softwares ilegais no procedimento, em especial, aqueles relativos a intervalos mínimos entre lances (grifo nosso).

Do julgado acima, depreende-se que este Tribunal, em 2018, já considerou o uso de robôs de lances automáticos tão prejudicial ao procedimento licitatório que se decidiu por anular a sessão do pregão em que seu uso foi feito.

Entretanto, em julgados mais recentes, tanto o Tribunal de Contas da União quanto este Tribunal de Contas do Paraná parecem divergir do entendimento anterior e adotar uma postura de que não haveria ilegalidade ou prejuízos ao Erário quando do uso de robôs.

Em 2020, no Acórdão n. 2.959/2020, o Plenário do Tribunal de Contas da União alterou o seu posicionamento nos seguintes termos:

> 10. Pelo que se nota, o cerne da questão a ser respondida nesta representação é: a utilização de “robôs” pelos licitantes nos pregões eletrônicos é permitida?
>
> 11. O tema é bastante controverso e ainda não há uma pacificação de entendimentos entre as entidades que levantam este debate e sobre qual seria a melhor solução para o problema, qual seja, a suposta falta de isonomia. Há quem defenda a disponibilização de robôs a todos os licitantes, o que, de certa forma, traria isonomia à competição, e também os que defendem a adoção de mecanismos que proíba definitivamente o seu uso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

12. No Tribunal de Contas da União, a grande maioria das deliberações decidiu pela irregularidade no uso de robôs (a exemplo dos Acórdãos 2.601/2011-TCU-Plenário, Ministro Relator Valmir Campelo; 837/2011-TCU-Plenário, Ministro Relator Ubiratan Aguiar; 1.216/2014-TCU1Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes).

13. No entanto, mais recentemente, o Acórdão 2.791/2019-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator André de Carvalho, sinalizou a possibilidade de uma guinada jurisprudencial, conforme se afere do Voto:

"9. Ao analisar, então, o padrão dos lances registrado na documentação juntada pelo próprio representante (Peça nº 7, p. 3) , a unidade técnica verificou que a regra dos três segundos para a proposta do próprio licitante, com os vinte segundos para as propostas dos demais, teria sido respeitada, e, assim, o pregoeiro não deveria mesmo ter promovido a suscitada desclassificação da vencedora, pois, ainda que tivesse usado o robô para oferecer os seus lances, a Comunix teria respeitado as regras básicas estabelecidas pela aludida IN n.º 3, de 2011."

[...]

15. As reflexões instigadas pelo relatório acima parecem sugerir ser contraproducente aos órgãos de controle a tentativa de se coibir ou criminalizar o uso de robôs por parte dos licitantes.

16. A uma, porque, apesar da existência de jurisprudência contrária e de mecanismos de inibição de seu uso nas plataformas que processam a maioria dos pregões eletrônicos (notadamente o "Comprasnet", o "Licitações-e" e o "Licitações Caixa"), a verdade é que não existe norma legal específica que proíba a utilização de robôs em licitações. Sempre que se considerou ilegal esta prática, o fundamento se deu por vias reflexas, seja em razão de suposta afronta à isonomia – art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos) -, alegando-se que a utilização de software de lançamento automático de lances confere vantagem competitiva indevida aos fornecedores que detém esta tecnologia, ou em razão de considerar o uso de robô uma fraude, enquadrando-se no artigo 90 da Lei 8.666/1993, que tipifica como crime "frustrar ou fraudar,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

> mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório [...]".
>
> 3, que tipifica como crime "frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório [...]".
>
> 17. Quanto ao primeiro ponto, é preciso aceitar que a isonomia é um princípio posto somente à Administração Pública, que deve pautar sua atuação de forma impessoal, sem imposição de privilégio e/ou preterições a qualquer licitante. À esfera privada não há como exigir uma atuação indistinta, isonômica. O mercado impõe justamente o contrário, cobrando das empresas a busca perene por estratégias que as diferencie em relação aos seus concorrentes, entre elas, por exemplo, a contratação de funcionários bem qualificados e com larga experiência em licitações públicas, ou a utilização de eficientes softwares que maximizem suas possibilidades de contratação pela Administração Pública.
>
> ficados e com larga experiência em licitações públicas, ou a utilização de eficientes softwares que maximizem suas possibilidades de contratação pela Administração Pública.
>
> 18. A duas, porque é preciso reconhecer que na atual era digital, com uma infinidade de ferramentas tecnológicas à disposição, tentar proibir ou limitar o uso de programas que automatizem qualquer aspecto da vida parece um retrocesso. A utilização desses softwares pelos licitantes acaba por ser inevitável, sendo, inclusive, já amplamente utilizado.
>
> e utilizado.
>
> 19. Ora, se até o poder público (como o próprio TCU), com todo o balizamento normativo que o cerca, procura se valer de vários "robôs" para maximizar a eficiência de sua atuação, é natural que as empresas também adotem, até com mais avidez, ferramentas tecnológicas que lhes confiram melhores atuações mercadológicas.

Já este Tribunal de Contas, mais recentemente, ao analisar novamente a problemática dos robôs, decidiu em duas ocasiões diferentes que sua utilização não traz ilegalidade ao procedimento licitatório. Veja-se:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

> Em relação ao primeiro aspecto combatido, mantém a Agravante o posicionamento de que seria possível constatar pelo exame da ata da sessão pública de disputa do PE n.º 50/2024[1] a utilização de sistema de lances automáticos ("robô") pela licitante Head Net Engenharia Ltda., fato que, em seu entendimento, contraria as regras impostas para o certame e desvirtuou a sua justa competitividade.
>
> Com a devida vênia, a irresignação não merece prosperar, visto que, ao menos nesse juízo preliminar acerca da disputa travada, não se observa a existência de elementos suficientes sobre a suposta violação à isonomia que ensejem a concessão da cautelar pleiteada.
>
> As condutas praticadas durante a etapa de lances do PE n.º 50/2024 não violaram nenhuma regra expressa da licitação e nem são capazes de demonstrar a utilização inequívoca do robô, a qual, por si só, também não seria necessariamente irregular, conforme posicionamento mais recente deste Tribunal de Contas. (Processo n. 43826/25, Recurso de Agravo, Acórdão n. 843/25, Tribunal Pleno, rel. Cons. Muryel Hey).

No Acórdão n. 4.531/24, Tribunal Pleno, da lavra do Conselheiro Fabio de Souza Camargo, ficou decidido que:

> Compulsados os autos, verifico que o principal ponto controvertido na presente Representação é o uso de "robôs" que, supostamente, burlam o sistema de licitação e ferem os princípios da competitividade e isonomia. Contudo, da análise dos autos, bem como, da documentação a ele acostado, corroboro com o opinativo técnico e parecer ministerial, pela **improcedência** da presente Representação, com base na fundamentação que passo a expor
>
> No caso em tela, o procedimento licitatório se deu por meio de disputa aberto, tal modo de disputa está previsto no art. 56, da Lei Federal 14.133/21[2] e art. 32 do Decreto n.º 10.024/2019.
>
> O art. 32, do Decreto n.º 10.024/2019, traz o seguinte:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

> Art. 32. No modo de disputa aberto, de que trata o inciso I do **caput** do art. 31, a etapa de envio de lances na sessão pública durará dez minutos e, após isso, será prorrogada automaticamente pelo sistema quando houver lance ofertado nos últimos dois minutos do período de duração da sessão pública.
>
> O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 96/2024 - TCU - Plenário, apresentou o seguinte entendimento acerca do toma:
>
> Considerando que a representante aduz, em síntese, que durante a fase de lances teria havido a utilização de programa "robô" por parte de licitante, em violação ao princípio da isonomia;
>
> Considerando que, no caso em concreto, a suposta utilização de "robô" na formulação de lances não ofereceu vantagem competitiva ante o previsto no art. 32 do Decreto 10.024/2019, que trata do modo de disputa aberto, o que torna improcedente a representação;

Partindo para uma análise do exposto pelo Tribunal de Contas da União, percebe-se que em decorrência do modo de disputa aberta ser um modo de Pregão, onde os lances são públicos e sucessivos, ou seja, um seguinte do outro, entende-se que a utilização de "robôs" não afeta a competição, uma vez que os licitantes podem e devem apresentar os lances um após o outro, até que acabe o fim do tempo previsto, sendo este de 10 (dez) minutos, conforme previsto no art. 32, do Decreto n.º 10.024/2019, podendo ser prorrogável caso ocorra um lance nos últimos 2 minutos, permitindo assim que tenha a competitividade necessária no procedimento licitatório.

ável caso ocorra um lance nos últimos 2 minutos, permitindo assim que tenha a competitividade necessária no procedimento licitatório.

Ainda que, em uma análise preliminar dos Acórdãos n. 4.531/24 e 843/25 deste Tribunal, fique a impressão de que o entendimento desta Corte esteja firmado na inexistência de prejuízo com o uso de robôs, é necessário apontar *a* distinção entre o caso aqui analisado e os precedentes trazidos à análise. Compulsando os processos de ambas as decisões supracitadas, verifica-se que houve previsão editalícia de mecanismos que garantam que, ainda que os licitantes

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

se valham de “robôs” de lance automático, o princípio competitivo da licitação se mantenha.

A título de exemplo, no Acórdão n. 843/25, que julgou Recurso de Agravo contra decisão que indeferiu pleito cautelar pela suspensão do Pregão Eletrônico n. 50/2024 da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, é possível verificar que o edital questionado, em sua cláusula 8.8 determina a adoção do tempo randômico no momento dos lances:

> *8.8 O tempo normal de disputa será fixado, controlado e encerrado pelo Pregoeiro, com duração nunca inferior a **10 (dez) minutos**, mediante aviso de fechamento iminente dos lances. Logo após, a disputa entrará na fase randômica e poderá ser encerrada a qualquer momento, de forma aleatória, por comando e controle exclusivo do sistema, em prazo nunca superior a **30 (trinta) minutos**.*

Já em relação ao Acórdão n. 4.531/24, que julgou a Representação n. 378224/24, que trata do Pregão Eletrônico n. 001/2024 da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná (FUNEAS), é possível verificar a previsão da prorrogação automática:

> 5.10 A etapa de lances da sessão pública terá duração de **10 (dez) minutos** e, após isso, será prorrogada automaticamente pelo sistema quando houver lance ofertado nos últimos **dois minutos** do período de duração da sessão pública.
>
> 5.11 A prorrogação automática da etapa de lances, de que trata o item anterior, será de **2 (dois) minutos** e ocorrerá sucessivamente sempre que houver lances enviados nesse período de prorrogação, inclusive no caso de lances intermediários.

Já em relação ao Pregão N.º 09/2023, objeto desta representação, ainda que houvesse a previsão da possibilidade discricionária do pregoeiro

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

determinar a adoção do tempo randômico (item 7.9 do edital), este decidiu por não o utilizar, injustificadamente, conforme apresentado em sua defesa (documento n. 31). Além dessa faculdade concedida ao pregoeiro, não havia outros mecanismos, como por exemplo, a prorrogação automática ou o intervalo mínimo entre lances. A forma com que esses mecanismos garantem que mesmo com a existência de robôs de lances automáticos não haja prejuízos à Administração ou aos demais licitantes será explicada a seguir.

2.4 DOS MECANISMOS DISPONÍVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O COMBATE AOS EFEITOS DELETÉRIOS DO USO DE ROBÔS

Conforme demonstrado acima, ainda que não haja proibição legal da utilização de “robôs” de lance automático, o seu uso pode acarretar a perda da competitividade entre os licitantes, bem como óbice à obtenção da melhor proposta pela Administração Pública. No próprio caso em análise, o fato de a empresa representada ter realizado o lance faltando poucos segundos para o fim da etapa de lances já impede que uma empresa que não faça uso de lances automáticos possa oferecer um lance mais competitivo antes que o tempo se finde.

Existem três principais mecanismos que, se adotados nas normas editalícias, atenuam a perda de competitividade trazida pelo uso de softwares de robô.

O primeiro deles é a utilização de tempo randômico. Previsto no art. 33, § 1º, do Decreto Federal n. 10.024/2019, esse mecanismo entra em funcionamento após o prazo previamente estabelecido para o envio de lances, quando o sistema eletrônico informa que ficará aberto para receber lances por prazo aleatório, por até 10 minutos. Assim, com a utilização do tempo randômico, os competidores são incentivados a realizar lances mais agressivos, pois não sabem se será a última possibilidade de realizar tal lance.

Outra possibilidade é a utilização da prorrogação automática. Também presente no Decreto Federal n. 10.024/2019 (art. 32, § 1º), a prorrogação automática preceitua que sempre que houver um lance – intermediário ou vencedor – nos últimos dois minutos da disputa, esta se prorrogará automaticamente por mais

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

dois minutos. A vantagem em se adotar tal procedimento é que caso um licitante espere até os últimos segundos para ofertar um lance vencedor na intenção de não haver tempo hábil para seu lance ser superado, o pregão será automaticamente prorrogado e os demais competidores terão a oportunidade de superar este lance, beneficiando, assim, a Administração Pública, que receberá uma proposta mais vantajosa.

Por fim, a estipulação de intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, a incidir tanto em relação aos lances intermediários quanto aos lances que cobrirem a melhor oferta, é salutar para que a Administração Pública obtenha a melhor proposta.

Ainda que no caso em tela as diferenças entre os lances tenham sido materialmente relevantes, não havendo esse patamar mínimo entre os lances, as licitantes poderiam “competir” reduzindo suas propostas em poucos reais, o que torna ineficaz a competição do ponto de vista da obtenção da melhor proposta pela Administração Pública. A diferença de poucos reais entre os lances, feita automaticamente pelos robôs, é irrisória para o erário, de forma que seu uso desvirtua a razão principal de existir das licitações.

2.5 CONCLUSÃO

De todo o exposto até o momento, fica claro que a problemática dos robôs de lances automáticos está longe de ser pacificada. Entendo que, não havendo proibição legal ou editalícia ao uso dos referidos “robôs”, é incabível proceder conforme requerido na Representação, a fim de sancionar a empresa S. ALMEIDA EVENTOS LTDA.

Como a matéria foi regulamentada no âmbito federal (Decreto n. 10.024/2019), vejo que ela deve ser regulamentada também no âmbito do Estado e dos municípios. Os jurisdicionados não podem ficar reféns de inovações tecnológicas trazidas por *big techs* sem a proteção da regulamentação do Estado, que deve visar à garantia da observância dos princípios constitucionais e da Lei de Licitações.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

Ainda que não caiba ao Tribunal de Contas proibir o uso de robôs em licitações, deve zelar pelos princípios da competitividade e atenção ao interesse público em obter a proposta mais vantajosa. Assim, cabe determinação para que o MUNICÍPIO DE CURITIBA adote métodos que impeçam que o uso de robôs deixe os certames anticompetitivos e menos vantajosos para o erário.

Diante do exposto, VOTO pela **procedência parcial** da presente Representação, para expedir **determinação** ao MUNICÍPIO DE CURITIBA, nos seguintes termos:

a) apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, estudos conclusivos sobre a viabilidade de implantação de métodos de tempo randômico, prorrogação automática e fixação de intervalo mínimo entre os lances para os próximos certames da Administração municipal, direta e indireta, a fim de neutralizar a utilização de software (robô).

Transitado em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para providências, nos termos do art. 301, parágrafo único, do Regimento Interno, e tendo em vista o art. 175-L do mesmo diploma.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Com a máxima vênia ao bem fundamentado voto apresentado pelo Relator, ouso apresentar divergência, ainda que de forma sutil.

Constata-se que as alegações formuladas na Representação não se sustentam, diante da ausência de elementos probatórios mínimos capazes de demonstrar a utilização de mecanismos automatizados (robôs) pela empresa vencedora do pregão. A simples agilidade na inserção de lances, desacompanhada de suporte técnico, pericial ou de qualquer outro indício objetivo, não configura irregularidade, sobretudo porque as regras editalícias foram previamente publicizadas, não foram impugnadas pelos licitantes e foram integralmente observadas durante a condução do certame. Ademais, os atos administrativos praticados revelam conformidade com a legislação aplicável e demonstram a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

economicidade das propostas contratadas, afastando qualquer prejuízo ao erário ou violação aos princípios da legalidade, isonomia e competitividade.

Nesse cenário, com as devidas vênias, impõe-se o julgamento pela improcedência da Representação, com o consequente arquivamento dos autos. A própria sugestão de parcial procedência pode transmitir indevidamente a impressão de que houve conduta irregular, sem que tal conclusão encontre respaldo concreto no processo. Todavia, reconheço a pertinência da preocupação manifestada pelo Relator quanto à conveniência de aperfeiçoamento dos mecanismos de disputa nos pregões eletrônicos. Ainda assim, não me parece razoável, à luz dos princípios da proporcionalidade e da vedação à aplicação de medidas gravosas sem lastro probatório consistente, impor determinações vinculantes à Administração Municipal.

Parece-me recomendável que a Administração avalie a viabilidade de implementar, em futuros certames, ferramentas como tempo randômico, prorrogação automática da etapa de lances e fixação de intervalos mínimos entre ofertas, conforme previsto na regulamentação federal e consagrado como boas práticas pelo Tribunal de Contas da União. Tais mecanismos contribuem para mitigar eventuais assimetrias tecnológicas entre os licitantes, reforçando a competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa, sem comprometer a inovação ou a eficiência inerentes ao ambiente digital.

Diante disso, proponho que esta Corte recomende ao Município de Curitiba a realização de estudos conclusivos sobre a eventual adoção desses mecanismos, preservando-se, contudo, a natureza meramente orientativa da medida, sem caráter sancionatório ou vinculante.

Portanto, divirjo do Relator para propor: (i) a improcedência da Representação; e (ii) a expedição de recomendação visando ao aperfeiçoamento dos procedimentos licitatórios.

VISTOS, relatados e discutidos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em:

Julgar **IMPROCEDENTE** a Representação e expedir **recomendação** visando ao aperfeiçoamento dos procedimentos licitatórios.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentou voto pela procedência parcial com determinação.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.6PF2